

EOS Janka Päivi(TEM)

13.09.2012

Suuri valiokunta

Viite

Asia

Päästökauppa/Komission asetustunnus huutokaupattavien päästöoikeusmäärien lykkäämistä

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys koskien komission
asetustunnosta huutokaupattavien päästöoikeusmäärien lykkäämisestä.

Osastopäällikkö
Ylijohtaja

Esa Härmälä

Hallitusneuvos

Päivi Janka

LIITTEET Perusmuistio TEM2012-00464

Asiasanat	ilmasto- ja energiapaketti, päästökauppa
Hoitaa	TEM, UM, YM
Tiedoksi	EUE, LVM, MMM, OKM, VM, VNEUS

EOS Janka Päivi(TEM)

10.09.2012

Asia

Komission asetuseruonnos huutokaupattavien päästöoikeusmäärien lykkäämisestä

Kokous

Ilmastomuutoskomitea 19.09.2012

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

-

U-tunnus / E-tunnus:

-

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Komissio julkaisi 25.7.2012 luonnoksen päästökauppadirektiivin mukaisen huutokauppa-asetuksen (EU) N:o 1031/2010 muuttamisesta. Asetuseruonnos koskee päästökauppadirektiivin nojalla annetussa huutokappa-asetuksessa määritettyjen huutokaupattavien päästöoikeuksien määrän vähentämistä kauden 2013-2020 ensimmäisinä vuosina ja vastaavan määrän huutokauppaamista kauden loppupuolella (back-loading).

Jäsenmaiden tulee esittää näkemyksensä huutokaupattavien päästöoikeusmäärien lykkäämisestä ilmastomuutoskomitean (CCC) kokouksessa 19.9.2012. Jäsenmaiden palautteen ja 16.10.2012 päättyvän sidosryhmäkuulemisen perusteella komissio päättää huutokappa-asetuksen muutosehdotuksen antamisesta.

Asiakirjat:

Komission luonnos asetuksen (EU) No 1031/2010 muuttamisesta koskien kaudella 2013-2020 huutokaupattavien päästöoikeusmäärien lykkäämistä (the Draft for Commission regulation (EU) No/..amending Regulation No 1031/2010 in particular to determine the volumes of greenhouse gas emission allowances to be auctioned in 2013-2020).

Komission työpäpöri, jossa tarkastellaan päästöoikeuksien tarjonta- ja kysyntämääriä sekä ylijäämän kehittymistä vuoden 2020 loppuun saakka. (Commission staff working document SWD (2012) 234 final: information provided on the functioning of the EU Emissions Trading System, the volumes of greenhouse gas emission allowances auctioned and freely allocated and the impact on the surplus of allowances in the period up to 2020)

EU-oikeuden mukainen oikeuserusta/päätöksentekomenettely:

EY:n päästökauppadirektiivin 2003/87/EY (muutettu direktiivillä 2009/29/EY) 10 artiklan 4 kohta sekä 3 d artiklan 3 kohta. Komissio antoi 25.7.2012 päätösehdotuksen KOM (2012) 416 lopullinen, jossa ehdotetaan selvennettäväksi 10 (4) artiklan huutokauppojen ajoitusta koskevaa asetuksenantovaltuutta.

Asetusmuutos tehdään neuvoston komitologiapäätöksen 1999/468/EY 5a artiklan mukaisessa valvonnan käsittävässä sääntelymenettelyssä. Komitea antaa lausuntonsa asetuksen muutosehdotuksesta määräenemmistöllä.

Käsittelijä(t):

Työ- ja elinkeinoministeriö, hallitusneuvos Päivi Janka, puh. 029 506 4833

Suomen kanta/ohje:

EU:n päästökauppajärjestelmässä yli puolet päästöoikeuksista huutokaupataan kaudella 2013-2020 (3. kausi). Huutokaupattavien päästöoikeuksien aikatauluja ja vuosittaisia määriä ei ole säädetty päästökauppadirektiivissä, vaan niistä säädetään komission huutokauppa-asetuksessa (komitologia). Asetuksen mukaan kunakin vuonna huutokaupataan pääsääntöisesti ko. vuoden päästökaton eli EU:n päästökauppasektorin päästöoikeusmäärän ja ilmaisjaon erotus. Poikkeuksena ovat ns. aikaiset 120 milj. päästöoikeutta koskevat huutokaupat, jotka on tarkoitus toteuttaa vielä vuoden 2012 loppupuolella.

Päästöoikeuden hinta on ensisijaisesti EU:n taloustilanteesta johtuvan tuotannon ja päästöjen alenimisen vuoksi alhainen, viime aikoina 7-8 euron tasolla. Kauden 2008-2012 (2. kausi) päästöoikeuksien ylijäämää lisää päästökauppayritysten päästöjensä kattamiseen käyttämät hankeyksiköt (CER:t ja ERU:t). Päästökauppadirektiivin mukaisesti 2. kauden käyttämättömät päästöoikeudet (ei tarvittu päästöjen kattamiseen) siirtyvät 3. kaudelle, minkä vuoksi komission uusimpien arvioiden myös 3. kausi olisi kokonaisuudessaan ylijäämäinen.

Lisäksi 2. kauden ja 3. kauden vaihteessa ylitarjontaa lisää hiilidioksidin talteenottoon ja varastointiin sekä innovatiivisten uusiutuvan energian hankkeiden rahoitukseen käytettävien 300 milj. päästöoikeuden (NER300) myynti, 120 milj. päästöoikeuden aikaiset huutokaupat sekä jäsenvaltioiden 2. kauden uusille osallistujille varattujen päästöoikeusvarantojen ylijäämien myynnit. Komission mukaan 2. kaudelta 3. kaudelle siirryttäessä on siten poikkeuksellisen suuri epätasapaino päästöoikeuksien tarjonnan ja kysynnän välillä.

Kausien vaihteeseen ajoittuvat poikkeuksellisen suuren ylitarjonnan pienentämiseksi komission asetusluonnoksessa esitetään, että vuosien 2013-2015 huutokaupattavaa määrää vähennettäisiin ja vastaava määrä huutokaupattaisiin vuonna 2020 tai vuosina 2018-2020. Pelkkä huutokaupattavan määrän ajoituksen muutos ei kiristä EU:n päästökauppasektorin vähennystavoitetta. Se voi kuitenkin parantaa päästöoikeuksien kysynnän ja tarjonnan tasapainoa 3. kaudella ja vähentää hinnan suuria vaihteluita.

Suomi voi hyväksyä huutokaupattavan määrän lykkäämisen 3. kauden loppupuolelle, jos komission myöhemmin esittämän vaikutusarvion ja muiden asiantuntijatahojen analyysien mukaan lykkäämien parantaa päästöoikeuksien kysynnän ja tarjonnan tasapainoa ja vähentää hinnan suuria vaihteluita. Tavoitteena tulisi myös olla, että päästöoikeuden hinta ei lykkäämisen vuoksi lähde uudelleen laskuun kauden 3. kauden loppupuolella.

Suomi edellyttää, että komissio tekee tarkemman analyysin siitä, miten huutokaupattavien määrien lykkääminen ja niiden markkinoille saattaminen 3. kauden myöhempinä vuosina vaikuttaa tarjonta- ja kysyntätasapainoon ja sen seurauksena päästöoikeuden hintakehitykseen kaudella 2013-2020. Suomi

päättää lopullisesta kannastaan huutokaupattavan määrän lykkäämiseen ja sen suuruuteen vaikutusanalyysien perusteella.

Hallitus päättää kannastaan koskien EU:n mahdollista siirtymistä 30 prosentin päästövähennystavoitteeseen vuodelle 2020 siten kuin siitä on hallitusohjelmassa sovittu. Erillään tästä kokonaistarkastelusta tehtävänä linjauksena hallitus suhtautuu tässä vaiheessa kriittisesti päästökaupan kiristämiseen päästöoikeuksien pysyvällä mitätöinnillä.

Pääasiallinen sisältö:

Komissio hyväksyi 25.7.2012 huutokappojen ajoituksen muuttamista (back-loading) koskevat aloitteet leikata päästöoikeuksien tarjontaan kauden 2013-2020 ensimmäisinä vuosina:

- *Komission päätösehdotus päästökauppadirektiivin muuttamisesta, jolla selvennetään komission valtuutta muuttaa asetuksella huutokauppojen aikatauluja. Direktiivin muutos edellyttää neuvoston ja parlamentin hyväksyntää.*
- *Luonnos komission huutokauppa-asetuksen muutokseksi, jossa ehdotetaan huutokaupattavien määrien vähentämistä vuosina 2013-2015 ja vastaavasti määrien lisäämistä kauden 2013-2020 myöhempinä vuosina (back-loading). Määrät ovat auki samoin kuin se, minä vuonna tai vuosina vähennetyt määrät huutokaupattaisiin.*

Komissio julkisti samanaikaisesti direktiivin muutosehdotuksen ja huutokauppa-asetuksen muuttamista koskevan luonnoksen kanssa työpaperin, jossa on tarkastelu päästöoikeuksien ylijäämän ja huutokaupattavan määrän erisuuruisten lykkäysten vaikutusta päästöoikeuksien tarjonta- ja kysyntämääriin.

Huutokaupattavan määrän lykkäämistä komissio perustelee sillä, että 3. kauden alkuvuosina 2. kaudelta 3. kaudelle siirtyvän päästöoikeuksien ylijäämän lisäksi vuosina 2012-2013 ylitarjontaa lisää NER300 päästöoikeuksien myynti ja 120 milj. päästöoikeuden aikaiset huutokaupat.

Tässä perusmuistiossa käsitellään huutokauppa-asetuksen muutosta, joka koskee huutokaupattavien päästöoikeusmäärien lykkäämistä.

Huutokauppaa koskevat säännöt ja päästöoikeuksien tarjonta ja kysyntäarviot

Päästökauppadirektiivin artiklassa 10 todetaan, että vuodesta 2013 lähtien jäsenvaltiot huutokauppaavat kaikki päästöoikeudet, joita ei jaeta maksutta. Yli puolet kauden 2013–2020 päästöoikeuksista huutokaupataan. Komission arvioin mukaan tämä tarkoittaa noin 1 000 -1 100 miljoonaa päästöoikeutta vuodessa 3. kaudella. Komissio ei ole vielä julkistanut 3. kauden huutokaupattavien päästöoikeuksien arvioitua määrää.

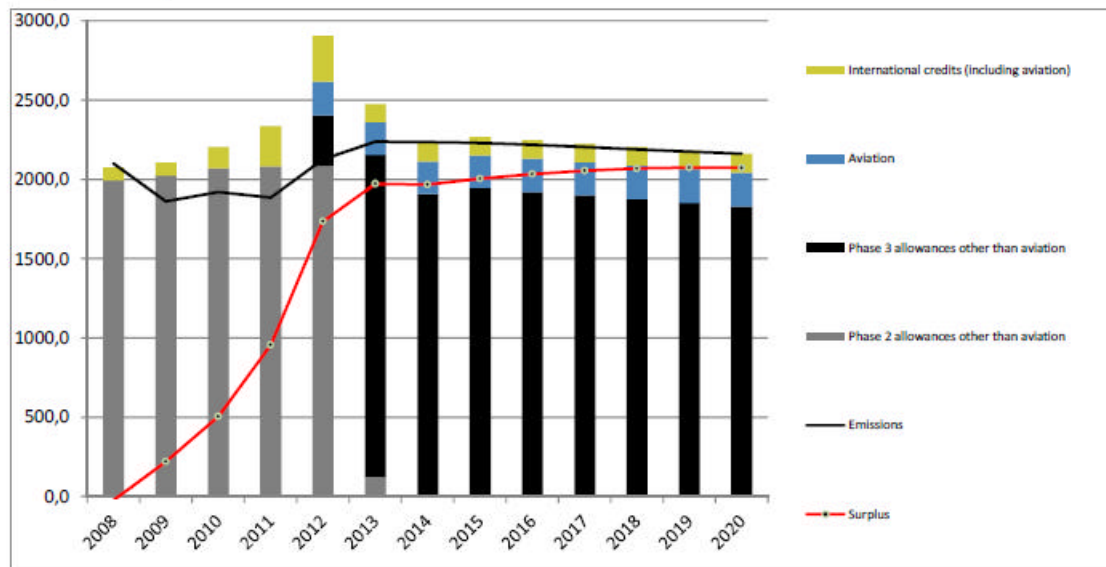
Päästökauppadirektiivin mukaisesti komissio antoi vuonna 2010 asetuksen huutokaupan järjestämiseen liittyvistä asioista. Sitä on muutettu vuonna 2011 koskien 120 miljoonan päästöoikeuden ns. aikaisia huutokauppoja. Asetuksessa annetaan säännöksiä huutokaupan ajoituksesta, hallinnoinnista ja muista näkökohdista sen varmistamiseksi, että huutokauppa toteutetaan avoimella, yhdenmukaistetulla ja syrjimättömällä tavalla.

Päästöoikeuden hinta on ensisijaisesti EU:n taloustilanteesta johtuvan tuotannon ja päästöjen alenimisen vuoksi alhainen. EU:n päästökauppasektorin päästöt alittavat jaetut päästöoikeudet kaudella 2008-2012. EU:n päästökauppasektorin päästöt ovat vuosina 2009-2011 alittaneet kyseisinä vuosina jaettujen päästöoikeuden määrän ja vastaavan kehityksen odotetaan jatkuvan vuonna 2012. Päästöoikeuksien ylitarjontaa lisää päästökauppayritysten päästöjensä kattamiseen käyttämät hankeyksiköt. Tämä ylitarjonta on vuoden 2011 loppuun mennessä jo 955 milj. CO2 tonnia vastaavaa määrää ja markkina-analyytikot arvioivat sen kasvan kauden 2008-2012 (2. kauden) lopussa jopa 1 800

miljoonaan tonniin. Käyttämättömät päästöoikeudet (ei tarvittu päästöjen kattamiseen) siirtyvät 3. kaudelle, minkä vuoksi komission uusimpien arvioiden myös 3. kausi olisi kokonaisuudessaan ylijäämäinen eli tarjolla olevat päästöoikeudet ylittävät päästökauppasektorin päästöt.

Kuvasta ilmenee EU:n päästökauppasektorin päästöjen kehitys (milj. tonnia CO₂ ekv.; ylempi musta viiva), päästöoikeuksien ylijäämän kehitys (milj. päästöoikeutta; alempi punainen viiva) sekä pylväinä kunakin vuonna jaettavat päästöoikeudet

Figure 6: Example of a possible profile of annual issuance of allowances, use of international credits and surplus development



Päästöoikeuden hinta on viime aikoina ollut 7-8 euron tasolla. Markkina-analyytikkojen heinäkuun lopun arviot kauden 2013-2020 päästöoikeuden hinnasta ilman toimenpiteitä ovat tämänkin alle (Barclays: keskimäärin 5,50 euroa, Thomson Reuters Point Carbon: keskimäärin 7 euroa, vuonna 2013 laskee 4 euroon). Sekä päästöoikeuden hinta että analyytikkojen hinta-arviot muuttuvat kuitenkin koko ajan johtuen mm. talouskehityksestä, energiatuotteiden hinnoista ja odotuksista puuttua päästöoikeuksien ylitarjontaan.

Päästökaupan keskeisen tavoitteen eli EU:n ilmasto- ja energiapaketin mukaisen päästökauppasektorin vuoden 2020 päästövähennystavoitteen saavuttaminen ei edellytä puuttumista päästöoikeuden hintaan. Komission ilmastopääosaston (DG CLIMA) mukaan päästökauppa ei toimi toivotulla tavalla, koska alhainen hinta ei anna riittävää hintasignaalia vähähiilisille investoinneille ja taloudelle.

Komission työpaperi päästökaupan toimivuudesta 25.7.2012 ja syksyllä annettava komission raportti päästökaupan toiminnasta

Komission 25.7.2012 julkaisemassa työpaperissa tarkastellaan päästöoikeuksien ylijäämän ja huutokaupattavan määrän erisuuruisten leikkausten vaikutusta päästöoikeuksien tarjonta- ja kysyntämääriin. Komission on tarkoitus antaa vielä vuoden 2012 loppupuolella raportti päästökaupan toiminnasta, jossa tarkastellaan myös päästökaupan rakenteellisia muutostarpeita.

Komission työpaperisissa on tarkasteltu huutokaupattavan määrän vähentämistä vuosina 2013-2015 kolmella eri määrällä:

- 1 200 milj.: vähennys vuonna 2013 550 milj., 2014 400 milj. ja 2015 250 milj.
- 900 milj.: vähennys vuonna 2013 400 milj., 2014 300 milj. ja 2015 200 milj.
- 400 milj.: vähennys vuonna 2013 200 milj., 2014 150 milj. ja 2015 50 milj.

Kaikissa vaihtoehtoissa on oletettu, että vähennetty määrä huutokaupataan 3. kauden loppupään vuosina.

Komission myöhemmin antamassa raportissa tarkastellaan todennäköisesti myös päästöoikeuksien ylitarjonnan leikkaamista pysyvästi. Päästöoikeuksien ylitarjonnan leikkaamiseksi pysyvästi komission valmistelussa on ollut esillä ainakin alla lueteltuja vaihtoehtoja. Nämä kaikki edellyttävät direktiivin muutosta:

- Päästöoikeusmäärän mitätöinti (pysyvä set-aside)
- EU:n siirtyminen 30 %:n vähennystavoitteeseen
- Päästökauppasektorin päästökaton eli päästöoikeuksien kokonaismäärän määrittämisessä käytettävän lineaarisen kertoimen 1,74 kiristäminen
- uusien sektoreiden sisällyttämien päästökauppaan

Kansallinen käsittely:

Energia- ja Euratomjaosto 7.9.2012 (kirjallinen)
Ympäristöjaosto 7.9.2012 (kirjallinen)
EU-ministerivaliokunta 13.9.2012

Eduskuntakäsittely:

E-kirje toimitettu eduskuntaan 13.9.2012

Käsittely Euroopan parlamentissa:

Asetuksen muutosehdotus (jos komissio sen antaa) toimitetaan Euroopan parlamentin käsittelyyn ilmastomuutoskomitean päätöksen jälkeen. Euroopan parlamentilla on kolme (3) kuukautta aikaa ilmoittaa, vastustaako se asetusta.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Huutokauppaa koskevista perussäännöistä on säädetty päästökauppalaissa (311/2011). Muutosehdotus ei edellytä muutoksia voimassa olevaan päästökauppalakiin.

Komission huutokauppa-asetuksen valmistelun yhteydessä maakunnan ja valtakunnan viranomaiset ovat neuvotelleet Ahvenanmaan itsehallintolain 59b §:n mukaisesti menettelyihin liittyvistä asioista. Komission ehdotuksesta huutokauppa-asetuksen muuttamisesta informoidaan ja siitä neuvotellaan Ahvenanmaan kanssa.

Taloudelliset vaikutukset:

Huutokaupпамäärän vähentämisen vuosina 2013-2015 arvioidaan nostavan päästöoikeuden hintaa 3. kauden alkuvuosina. Jos alkuvuosien leikattu määrä huutokaupataan 3. kauden loppuvuosina, laskee hinta komission työpaperin mukaan uudelleen. Hinnan vaihtelu voi olla vähäisempää, mutta merkittävää pysyvää hintatason nousua pelkkä huutokaupattavien määrien ajoituksen muutos ei komission mukaan aiheuta. Markkina-analyyttikkojen heinäkuun lopun arvioiden mukaan huutokappamäärän alentaminen vuosina 2013-2015 ja myyminen vasta kauden loppupuolella nostaisi kuitenkin keskimäärin kauden 2013-2020 päästöoikeuden hintaa (*Barclays*: hinta ilman lykkäämistä 5,50 euroa, lykätään 400 milj. päästöoikeutta: hinta 6,50 euroa; lykätään 900 milj. päästöoikeutta:

hinta 10,30 euroa; *Thomson Reuters Point Carbon*: hinta ilman lykkäämistä 7 euroa, lykätään 800 milj. päästöoikeutta: hinta v. 2013 12 euroa ja v. 2020 15 euroa.)

Vaikutuksia valtiontalouteen

Huutokaupattavista päästöoikeuksista saatavat tulot jaetaan jäsenvaltioille pääosin päästökauppasektorin vuoden 2005 tai vuosien 2005–2007 keskimääraisten päästöjen perusteella. Suomen osuus huutokaupattavista päästöoikeuksista on noin 1,64 %. Huutokaupattulot riippuvat päästöoikeuden hintakehityksestä, huutokaupattavasta määrästä ja huutokauppojen ajoituksesta 3. kaudella. Suurin epävarmuustekijä on jatkossakin päästöoikeuden hintakehitys. Markkina-analyyttikkojen mukaan huutokaupparamäärän siirtäminen voi nostaa kauden 2013-2020 keskimääristä hintatasoa.

Koko EU:n huutokaupattava määrän komissio arvioi olevan keskimäärin hieman yli 1 000 milj. päästöoikeutta vuodessa. Alla olevat laskelmissa huutokaupattavaksi määräksi on arvioitu 1 000 milj. päästöoikeutta vuodessa. Ilman huutokauppojen lykkäämistä Suomen vuosittaiset huutokauppatulot olisivat eri hintaoletuksilla:

- päästöoikeuden hinta 5 €: tulot 82 milj. € vuodessa
 - päästöoikeuden hinta 8 €: tulot 130 milj. € vuodessa
 - päästöoikeuden hinta 10 €: tulot 164 milj. € vuodessa

Lykätään 900 milj. päästöoikeutta: vähennys vuonna 2013 400 milj., 2014 300 milj. ja 2015 200 milj. Vastaava määrä huutokaupataan markkinoille 2018-2020.

päästöoikeuden hintaoletus 10 €

- 2013 98 milj. €
 - 2014 115 milj. €
 - 2015 131 milj. €
 - 2016-2017 164 milj. €
 - määrä ja vastaavasti tulot nousevat loppuvuosina

päästöoikeuden hintaoletus 15 €

- 2013 148 milj. €
 - 2014 172 milj. €
 - 2015 196 milj. €
 - 2016-2017 246 milj. €
 - määrä ja tulot nousevat loppuvuosina

Valtion talousarviosta maksetaan uusiutuvilla energialähteillä tuetun sähkön tuotantotukea (momentti 32.60.44). Metsähakevoimalan syöttötariffi riippuu päästöoikeuden markkinahinnasta. Tuulivoiman syöttötariffi on sidoksissa sähkön hintaan, jonka on arvioitu nousevan. Jos huutokaupattavan määrän siirtäminen estää päästöoikeuden hinnan laskun nykytasosta ja nostaa hintaa markkina-analyyttikkojen ennakoimasta tasosta (ilman lykkäämistä), voi lykkääminen estää tuen tarpeen nousupaineen. Ilman jonkinlaista puuttumista päästöoikeuksien tarjontaan tukitarve saattaa nousta ennakoidusta.

Muut taloudelliset vaikutukset

Huutokaupattavien päästöoikeusmäärien lykkäämisen vaikutukset riippuvat lykkäämisen vaikutuksesta päästöoikeuden hintaan. Korkeampi hinta nostaa sähkön hintaa ja siten teollisuuden ja kaikkien sähkön kuluttajien kustannuksia.

Korkeampi päästöoikeuden hinta lisää uusiutuvan ja muiden päästöttömien ja vähäpäästöisten sähköntuotantomuotojen kilpailukykyä. Se lisää myös sähkön, kaukolämmön ja teollisuuden energian kulutusta vähentävien toimien kannattavuutta. Jonkin verran nykytasoa korkeampi hinta yhdessä vuoden 2020 jälkeisten päästövähennystavoitteen kanssa voi vaikuttaa investointien suuntautumiseen vähäpäästöisiin teknologioihin ja ratkaisuihin. Tämä luo osaltaan kysyntää vähäpäästöiselle teknologialla.

Huutokaupattavan määrän lykkääminen ei vaikuta teollisuuden eikä kaukolämmön ilmaisjakoon. Hiilivuotoriskille altis energiantensiivinen teollisuus saa ilmaisia päästöoikeuksia ainakin 3. kauden alkupuolella lähes päästöjään vastaavasti. Hiilivuotosektorit tarkistetaan vuodesta 2015 alkaen. Kaukolämmölle jaetaan ilmaisia päästöoikeuksia noin puolet ennakoituun tarpeeseen verrattuna. Yritys- ja laitoskohtaiset erot ovat kuitenkin melko suuria riippuen siitä, kuinka ”päästätehokkaita” laitokset ovat. Erityisesti teollisuuden päästöt alittavat kaudella 2008-2012 ilmaisjaon. Ylijäämän voi siirtää 3. kaudelle, mikä vähentää ostotarvetta, jos ylijäämää ei ole myyty sitä ennen.

Päästöoikeuden hinnan nousun vaikutusta energiantensiivisen teollisuuden kustannuksiin ja kilpailukykyyn tulee seurata. Tarvittaessa tulee harkita kustannusnousun kompensoimista teollisuudelle.

Suomen omat ilmasto- ja energiapolitiikan vaikutusarviot on tehty nykytasoa korkeammilla päästöoikeuden hinnoilla. Huutokappojen lykkääminen ei yksin nostaa päästöoikeuden hintaa niin paljon, että sillä olisi merkittäviä kansantaloudellisia vaikutuksia.

Ympäristövaikutukset:

Huutokaupattavien päästöoikeusmäärien lykkääminen ei vaikuta EU:n vuoden 2020 päästövähennystavoitteeseen eikä sen toteutumiseen. Päästökaupan keskeisen tavoitteen eli EU:n ilmasto- ja energiapaketin mukaisen päästökauppasektorin vuoden 2020 päästövähennystavoitteen saavuttaminen ei edellytä puuttumista päästöoikeuden hintaan.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

-

Asiasanat	ilmasto- ja energiapaketti, päästökauppa
Hoitaa	TEM, UM, YM
Tiedoksi	EUE, LVM, MMM, OKM, VM, VNEUS
